Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente
Carpeta Nº 2326 de 2013

Versión Taquigráfica N° 662 de 2016

DIRECTRICES NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Establecimiento

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 10 de agosto de 2016

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante Susana Pereyra.
MIEMBROS:	Señora Representante Gabriela Barreiro y Señores Representantes José Andrés Arocena, Pablo Collazo, Nicolás Olivera, Darío Pérez Brito, Carlos Pérez y Edgardo Rodríguez.
DELEGADO DE SECTOR:	Señor Representante Constante Mendiondo.
INVITADO:	Doctor arquitecto Pablo Ligrone Fernández.
PROSECRETARIA:	Señora Lilián Fernández Cítera.

SEÑORA PRESIDENTA (Susana Pereyra).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee)

La Junta Departamental de Paysandú remite copia de la moción presentada por el señor Edil José Pedro Illia, referente a la necesidad de medidas de protección de los recursos hídricos del país. (Asunto 131076).

La Junta Departamental de Montevideo remite nota de la Comisión de Asentamientos de dicho Cuerpo, referente a los Asentamientos “Santa María Eugenia” y “30 de Julio”. (Asunto 131078).

La Junta Departamental de Soriano remite copia dactilográfica de las palabras del señor Edil Enzo Malan respecto de incluir los Humedales de Villa Soriano y de las Islas del Río Negro en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. (Asunto 131079).

Se da cuenta en el día de la fecha.

——Queremos dar cuenta de que a solicitud del Partido Nacional, por ser una fecha tan importante para esa colectividad, vamos a ajustarnos a los horarios previstos con el invitado. Acordamos que el próximo miércoles vamos a terminar de laudar este proyecto, luego de algunas consultas que se han hecho al Poder Ejecutivo, a raíz de aportes del diputado Olivera y otros. En la semana les haremos llegar las conclusiones.

Además, tenemos pendientes visitas a los barrios Santa María Eugenia y 30 de Julio.

SEÑOR AROCENA (José).- Junto con la señora presidenta estuvimos en un encuentro de tres días en Panamá por la Acción Parlamentaria para Frenar el Cambio Climático. Quizá sea interesante compartir en otra instancia los aportes allí recibidos. Propongo que se ponga en la agenda este tema, después del tratamiento de este proyecto de ley y las recorridas a los barrios.

SEÑORA PRESIDENTA.- Así se hará.

(Ingresa a sala el doctor arquitecto Pablo Ligrone Fernández)

——La Comisión tiene el gusto de recibir al arquitecto Pablo Ligrone Fernández. El objetivo de nuestra invitación es el tratamiento de un proyecto sobre directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Lo hemos invitado, con mucho gusto, a instancias del diputado Arocena, quien quería escuchar su punto de vista, a fin de tenerlo como insumo a la hora de que esta Comisión tenga que laudar sobre el tema.

SEÑOR LIGRONE FERNÁNDEZ (Pablo).- Es un placer venir al Parlamento nacional a aportar algunas ideas a los efectos de mejorar lo que pensamos que puede ser mejorable en la elaboración de un instrumento. No es la primera vez -y espero que no sea la última- que uno pretende desde la academia, desde la práctica especializada, colaborar en estos procesos.

Leí toda la documentación antecedente, así como el proyecto que ya conocía y que tiene muy pequeñas modificaciones respecto al anterior, y preparé un documento que voy a dejar, que está organizado en diferentes partes. En una parte hago una síntesis ejecutiva, luego analizo cada uno de los capítulos globalmente y después hago un análisis pormenorizado de cada artículo.

Finalmente, me pareció importante, para tener una visión de conjunto, hacer una breve estadística de los ochenta y un aspecto que establece este articulado, para ver cuáles son los contenidos que repiten legislación existente -no introducen nada relevante-, cuáles son peligrosos desde mi punto de vista y cuáles introducen aspectos que técnicamente son extremadamente discutibles; son inocuos en lo fundamental, pero desde el punto de vista de la doctrina del urbanismo y el ordenamiento territorial perjudican el conjunto de la aplicación. Para los aplicadores va a resultar extremadamente confuso y va a ser difícil ponerse de acuerdo.

Quiero concentrarme en algunos aspectos. Vi las preocupaciones de muchos legisladores, de los intendentes, del profesor Daniel Hugo Martins y comparto buena parte de ellas. Coincido con Daniel Hugo Martins en cuanto a algunos aspectos de inconstitucionalidad en el ejercicio de las cosas que se están planteando.

Quiero dejar algunas ideas fundamentales

Siendo este un instrumento de ordenamiento territorial, no es una ley cualquiera; va a tener las características de cualquier otra, pero tiene un sentido vinculado con un sistema de instrumentos de ordenamiento territorial; si no, no tendría sentido existir. Existe porque deriva de una ley madre, la Ley Nº 18.308, y tiene un sentido en un sistema, en una caja de herramientas, en la cual las directrices nacionales cumplen un rol específico que se les dio. De la misma manera que uno no puede usar una herramienta específica que no sea para otra cosa que para lo que fue creada, vamos a mostrar que esta futura ley no responde a esa caja de herramientas. No tiene los contenidos necesarios para ser la herramienta que la ley de ordenamiento previó que fuera.

Todo instrumento de ordenamiento territorial en todas partes del mundo necesita evaluaciones ambientales; es así desde hace décadas. En particular, la evaluación ambiental estratégica fue derogada por el Parlamento

para los instrumentos nacionales a fines del año pasado y los técnicos y toda la academia entendió que era un enorme retroceso en la legislación nacional. Debió haber estado en la elaboración de estos instrumentos. Quiere decir que este proyecto llega al Parlamento sin ninguna evaluación ambiental, sin consideraciones de cuáles son las consecuencias ambientales y territoriales que puede tener la aplicación de la futura ley. Es algo fundamental; y, si se aprueba, deben tener presente que no cuenta con una evaluación ambiental. Si estuviera vigente el artículo 47 en su versión original de la Ley Nº 18.308, que se derogó el año pasado, debería tenerla. Eso es grave desde nuestro punto de vista para el conjunto de las consecuencias.

Voy a dar algunas ideas fundamentales. Este proyecto de ley, de aprobarse así, desde nuestro punto de vista violenta la autonomía departamental en varios aspectos, vinculado con la distribución de competencias que da la Constitución de la República, más recientemente y en detalle la Ley Nº 18.308, y la ley de descentralización y participación ciudadana, que reafirman el ordenamiento territorial como materia propia de los departamentos. Desde nuestro punto de vista este proyecto violentaría la autonomía departamental.

Por otra parte, es derogatoria de buena parte de la ley de ordenamiento territorial.

Si no se hace una modificación, que modestamente voy a sugerir, el Parlamento estaría renunciando al ejercicio de sus competencias, ya que va a estar derivando los contenidos propios de la ley de directrices nacionales a otros instrumentos de la caja de herramientas, incluyendo el instrumento del programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, que se resuelve por un decreto del Poder Ejecutivo. Entonces, en lugar de que el Parlamento esté aprobando directrices nacionales que deben tener un tipo de contenido -que es el que pide la ley y para lo cual se inventan las directrices nacionales-, se lo dona, se lo traspasa al Poder Ejecutivo. Hay una renuncia al ejercicio de competencias y queda al borde de la inconstitucionalidad. Ese instrumento que es el programa nacional de ordenamiento territorial del Poder Ejecutivo estaría incumpliendo la distribución de competencias en forma flagrante.

Este proyecto aumenta fuertemente la discrecionalidad del Poder Ejecutivo con relación a todo el sistema. Otro aspecto a tener en cuenta es que genera lo que se ha dado en llamar en los últimos años “cheques en blanco” y que el propio Daniel Hugo Martins utiliza en sus expresiones, vinculado con estos programas del Poder Ejecutivo, otorgando a futuros instrumentos un poder y discrecionalidad enormes.

Es un proyecto que está vacío de los contenidos que pide la ley de ordenamiento. Hay cantidad de derechos territoriales que por la vía de esta futura ley quedan eludidos o prácticamente eliminados en esta elaboración de los decretos del Poder Ejecutivo que estarían vinculados con los programas nacionales. Sustrae el territorio rural de las competencias del gobierno departamental y ahora vamos a mostrar cómo. Elimina las garantías ambientales, aún más de las que se eliminaron al sacar la versión ambiental estratégica de las políticas nacionales.

¿Por qué es derogatoria y trastoca toda la estructura de ordenamiento territorial? Destruye el sistema de instrumentos, que está dividido fundamentalmente, en dos instrumentos de competencia nacional: las leyes -directrices nacionales como esta o la que está en marcha que tiene los mismos o peores defectos, que es la del espacio costero- y los decretos, que son programas del Poder Ejecutivo. El resto que se ejerza a nivel de detalle corresponde al gobierno departamental. Este sistema está violentado -todo gira en base a estos programas nacionales-, porque el proyecto habilita a desarrollar y a delimitar áreas de uso preferente, que es una zonificación que se entromete en las de los departamentos, trasgrediendo competencias posibles; está asignando a territorios demarcados por un decreto del Poder Ejecutivo usos preferentes que pueden ser contradictorios con los que el gobierno del territorio departamental quiere.

Además, destruye la categorización y el régimen de suelos, porque entre otras cosas, por ejemplo, establece que los conjuntos de Mevir son enclave suburbano, lo que es a todas luces un error garrafal. Las categorizaciones de suelos son excluyentes; no puede haber algo urbano y suburbano a la vez, porque genera derechos, deberes y obligaciones diferentes. No es lo mismo que un Mevir esté en un enclave suburbano a que sea urbano, como lo es. Estaríamos ante la contradicción de tener un nuevo Mevir en el medio del campo que se trabaje como un club de campo o un área cerrada de un parque industrial, y no lo es, porque es un pueblo, por más pobrecita que sea la gente que esté allí, y tienen los mismos derechos. Estaríamos manejando diferente los derechos de esa gente con respecto a los de otras poblaciones rurales pequeñas, que no son de Mevir. Además, estaríamos diferenciando los Mevir nuevos en el medio del campo de aquellos que están asociados a un pueblo o que formaron un pueblo en sí, porque hay lugares con muchísimas casas de Mevir.

Por lo tanto, esto está destruyendo la categorización de suelos; está haciendo una especie de vale todo. Es algo más derogatorio de la ley de ordenamiento.

En definitiva, destruye el sistema de instrumentos, la categorización de suelos y la distribución de competencias, y empodera desmedidamente al Poder Ejecutivo a través de los programas nacionales en que se definirán áreas de uso preferente y polígonos, así como a través de la reglamentación de la ley, que sigue siendo a través de decretos del Poder Ejecutivo.

Quiero recordar que estas áreas de uso preferente que suenan tan racionales y lógicas en muchos discursos fueron presentadas oportunamente como la herramienta para solucionar los temas de los polígonos mineros futuros. Me parece interesante citar un trabajo que hizo el actual director Nacional de Ordenamiento Territorial, arquitecto José Freitas, en un curso que yo dirijo de la maestría de ordenamiento territorial. Él trabajaba justamente sobre el tema de la planificación en suelo rural. Él dice cosas muy interesantes tomando el caso de Canelones y sus directrices departamentales. Entre otras cosas, dice respecto a ellas: "Establecer de manera prioritaria en los territorios cercanos al área metropolitana y centros urbanos, la producción de alimentos hortícolas, frutícolas […].

Fomentar proyectos productivos regionales que promuevan la agricultura familiar o cooperativa y la integración a cadenas agroindustriales, según las características de los recursos naturales […]".

Más adelante, en cuanto a la zonificación, habla de áreas que favorezcan al desarrollo sustentable de actividades en el entorno. También plantea la protección de espacios rurales impactados por la actividad minera, que tiene especial destaque en el texto del instrumento, el cual expresa la voluntad de regular actividades extractivas mineras y restringir la localización de las mismas en áreas donde atenten contra los ecosistemas o contradigan los fines previstos por los instrumentos.

Asimismo, expresa algo muy interesante, que es parte del conflicto que tiene el potencial de crear este proyecto. Él dice algo que muchísimos técnicos, académicos y políticos comparten, que no se debe aterrizar políticas en la escala local, sino desde lo local, como parte de un proyecto territorial. Esto es uno de los aspectos fundamentales de la ley de ordenamiento territorial. No es una ley de urbanismo para los pueblos sino para todo el territorio departamental a fin de ejercer la política territorial de parte del gobierno departamental que le tocó gobernar.

Entonces, se podría dar una contradicción, por ejemplo en Canelones, si el Poder Ejecutivo de turno, cualquiera fuera, aprobara un área de uso preferente en polígonos para desarrollar soja, la minería o remolacha azucarera -que tan cara es para la historia de Canelones-, u otra cuestión vinculada con agrocombustibles. ¿Qué hacemos con las directrices de un departamento que quiso basarse en la producción familiar tambera, en la papa o en cualquier otra cosa? Hoy eso es resorte de los gobiernos departamentales.

En el texto se habla de áreas de uso preferente no excluyente. El problema no es lo que se excluye, sino lo que se incluye. El problema no está en lo que se puede o en lo que se dice, sino en lo que no se dice. Un área de uso preferente se vincula a un uso concreto; ya estamos zonificando desde el gobierno central algo que es competencia departamental. Además, a esas áreas de uso preferente les estamos dando un plus a través de algunos artículos, favoreciéndolas con incentivos que condiciona a que se ubiquen allí determinadas actividades. Por lo tanto, si hubiera conflicto de orientaciones entre un gobierno departamental y uno nacional, predominarían las de este último en un perímetro. Además, si se da un incentivo económico de algún tipo a determinada actividad va a ser extremadamente difícil para un gobierno departamental resistirse a eso, a una definición amparada en una ley en un polígono determinado y, además, con un incentivo.

En ese sentido, creo que hay varios asuntos clave, que si bien parecen detalles, son muy importantes. Por ejemplo, lo relativo a las áreas preferentes es algo clave; creo que es la herramienta que está distorsionando todo el sistema. Su obligatoriedad también es clave, pero sobre todo su existencia. Además, desde mi punto de vista -más allá de todas las críticas que he descripto- es claro que no debería mantenerse el carácter vinculante de las orientaciones; en ese sentido, estoy cien por ciento de acuerdo con lo que planteaba Daniel Hugo Martins, sobre todo porque estas directrices no dicen lo que tienen que decir. ¿Qué tendrían que establecer estas directrices? En realidad, cosas concretas, tal como se solicita a un departamento cuando elabora directrices departamentales. En esos casos, los contenidos de las directrices son concretos o por lo menos así debería ser, porque se debe establecer claramente dónde y cómo se desarrollará tal o cual actividad, se realizará cierta estructura o se promoverán determinados usos. Eso es lo que debió establecer en

forma planificada esta directriz nacional, como lo hace cualquier directriz nacional de cualquier país; eso es algo que estudiamos en la Facultad desde hace décadas.

En ese sentido, nos tocó participar de un sinfín de eventos en los que se presentaron directrices nacionales, y puedo decir que Argentina tiene un libro de doscientos ochenta páginas, en el que está todo estudiado y figuran esquemas y planos de todo. Sin embargo, acá no hay ningún plano, aunque en ninguna parte del mundo existen -tampoco en Uruguay- las directrices departamentales sin planos y que no digan nada concreto.

Por lo tanto, creo que hay una incomprensión con respecto a los contenidos que debe tener una ley de este tipo. En realidad, hay quienes piensan que no hubo antecedentes de todo esto, pero se cuenta con infinidad de antecedentes y trabajos excelentes y voluminosos que se llevaron a cabo en los años noventa y en la década del dos mil; esos trabajos están disponibles y solo deben actualizarse. Se cuenta con trabajos de la academia, institucionales y también realizados con cooperación francesa, española, alemana y canadiense. Como dije, se cuenta con voluminosos trabajos en ese sentido, pero ninguno de esos estudios ha aparecido en esta oportunidad, aunque es claro que no puede existir una directriz, con cierto grado de madurez o seriedad, que exprese en dos o tres artículos con pocos incisos, todo lo concerniente a la estrategia de un país en el territorio. No puede haber una directriz que no mencione concretamente los puertos y las cuencas; además, esta iniciativa ni siquiera hace referencia al sistema de áreas protegidas. En realidad, si esto estuviera establecido sería fácil cumplir con uno de los ítems -si hubiera que hacerlo de apuro- que la ley de ordenamiento territorial dispone para las directrices nacionales; me refiero a establecer las áreas vinculadas con la protección de algún tipo. En ese sentido, lo primero y más fácil de hacer es incluir todas las áreas existentes -que son doce o trece- en un mapa o una lista. Además, las áreas que los departamentos protegen deben estar incluidas en ese sistema.

Por lo tanto, creo que esta directriz se equivoca en algunos aspectos. Además, el 60% de los contenidos -lo estuve calculando- son los mismos que están establecidos en la legislación vigente, aunque algunos están mejor expresados y otros establecidos de peor manera.

En realidad, este texto puede ser seductor para quienes no son especialistas, ya que todo lo que establece parece racional. Pero quienes conocemos la temática desde hace años sabemos que los principios, derechos y deberes están expresados de manera muy clara en la Ley Nº 18.308. Por lo tanto, decir otras cosas con respecto al tema es estropear dicha normativa.

Como ya dije, algunos temas se repiten y otros parecen inocuos, pero no lo son cuando estropean una disciplina y una doctrina establecida en una normativa -que es muy prolija en un montón de aspectos-, como la Ley Nº 18.308.

Algunos dicen que es mejor contar con directrices nacionales que no tenerlas pero, en realidad, estas no son directrices nacionales. Por lo tanto, creo -muchos lo creemos; aunque no hablo por los muchos, sino por mí- que es mejor no contar con directrices nacionales que no lo son, porque esto constituye una distorsión, una derogación de un montón de aspectos de la ley de ordenamiento territorial. En realidad, no se trata de directrices nacionales; lo serían si se dijera, por ejemplo: "Habrá un puerto de aguas profundas en el este del país, en el océano Atlántico, y las opciones serán esta, esta o esta…", y se establecieran instrumentos específicos de ordenamiento territorial vinculados con los departamentos, en convergencia con el Gobierno nacional, que definieran la ubicación concreta o desarrollaran un programa. Eso estaría bien, ya que es claro que no se puede definir la realidad futura en un instante, pero algo hay que definir.

Insisto en que las directrices nacionales, al igual que las departamentales, están previstas como un instrumento estratégico de gobierno y desarrollo; en realidad, es el proyecto de desarrollo de un país dibujado en mapas y aterrizado en lugares concretos para que todos los ciudadanos podamos saber qué se va a hacer, ya que el artículo 47 de la Constitución de la República nos da el derecho de participar de esa planificación. De todos modos, si hay algo en lo que no participa la población es en las directrices nacionales de ordenamiento territorial; algo que se da de patadas con la Constitución.

En realidad, estamos hablando de un proyecto de ley que no dice nada con respecto a temas muy importantes de la actualidad, no de un futuro imprevisible. Solo hace referencia, en términos genéricos y abstractos, a la logística, y establece solo un aspecto de manera concreta. Obviamente, se trata de una decisión política, que se puede orientar de una u otra manera, aunque creo que ningún técnico, especialista o político puede llegar a

defender que la única cosa concreta que se establece en una directriz nacional sea reforzar y recontra reforzar la macrocefalia de un país como el nuestro, remachando todo en el área metropolitana y la capital. En realidad, nunca leí un documento que hiciera referencia a dejar de lado el interior del país, la regionalización y los desarrollos locales específicos, y que dispusiera que se deben poner todas las baterías en afianzar el área metropolitana y la concentración en Montevideo. Entiendo que no sea fácil entender esta jerga, ya que es muy específica y la utilizamos quienes nos dedicamos a trabajar con temáticas relacionadas con el territorio y el urbanismo, pero cuando se habla de reforzar o de fortalecer el sistema urbano del país, concretamente se está diciendo que se debe afianzar lo que hay.

Por lo tanto, con esta redacción se apunta a reafirmar los procesos de concentración, aunque nunca encontré a alguien que dijera que lo bueno es centralizar. De hecho, uno de los principios fundamentales de la Ley Nº 18.308, como así también de la ley de descentralización es, precisamente, la descentralización. Entonces, nos parece mal que solo se establezca de manera concreta la reconcentración, considerando que vivimos en un país que está hiper concentrado, mucho más que otros países que en determinado momento se quejaron por situaciones similares. Por ejemplo, en los años cuarenta -precisamente, de ahí surge el ordenamiento territorial contemporáneo- un geógrafo francés escribió un libro titulado “París y el desierto francés”, haciendo referencia a esa situación, y Uruguay tiene mucha mayor concentración en Montevideo que la que tenía París en ese momento.

Por lo tanto, solicito a los señores diputados, considerando que en el proyecto, sobre todo en los primeros artículos, se habla de los instrumentos de ordenamiento territorial -este es un pedido casi sentimental, además de racional-, como una de las cosas fundamentales, que excluyan a los programas nacionales de ordenamiento territorial. En realidad, si estas directrices nacionales solo resignaran -con lo que discrepo totalmente- lo que solicita la ley de ordenamiento, podríamos aceptarlo, pero en virtud de que no tienen esos contenidos, solicito que no queden en manos de programas del Poder Ejecutivo; lo que pretendo es que se remitan a instrumentos en los que se pueda implementar procesos de participación ciudadana, en los que también puedan participar los gobiernos departamentales de manera activa. En realidad, eso se puede resolver, por ejemplo, con instrumentos regionales que incluyan a los gobiernos departamentales y al gobierno nacional, como así también a las directrices o a los instrumentos departamentales.

Por otra parte, me resultó extraño, habida cuenta de que en 2012 el Congreso de Intendentes -y otros ámbitos- se ocupó de la necesidad de eliminar los programas nacionales, que se hiciera referencia a los instrumentos de ordenamiento, ya que en ellos también están incluidos los programas nacionales.

Entonces, desde mi punto de vista, para desmantelar los principales efectos destructores de la lógica de la ley de ordenamiento territorial hay que eliminar, explícitamente, los programas nacionales de la lista de instrumentos posibles para viabilizar o canalizar las directrices nacionales que no se están desarrollando; esa es una de las claves. La otra es quitar lo vinculante, ya que en cuanto a los instrumentos departamentales se está obligando, más que sugiriendo -en el detalle que realicé lo podrán encontrar-, a realizar determinadas cosas que, debido a lo genéricas que son, no se pueden llevar a cabo en todos los casos.

En realidad, muchas de estas cosas están establecidas en la ley pero, por ejemplo, en el artículo 21 de este proyecto se hace referencia al desestímulo de la expansión urbana, lo que también se dispone en la ley de ordenamiento territorial. Además, metiéndose en una cuestión urbana que es propia de los gobiernos departamentales desde tiempos inmemoriales, y en todas partes del mundo, dice: “[…] Sin perjuicio de ello, los instrumentos de ordenamiento territorial que excepcionalmente establecieren áreas de crecimiento” -o sea que la cantidad de áreas nuevas urbanizables que se plantearon en Montevideo estarían muy mal vistas y tendrían que ser excepcionales- “atenderán” -no dice “podrán atender”, o “se sugiere que atiendan”- a los siguientes criterios: a) deberán contar con las infraestructuras y servicios urbanos básicos; b) promoverán la diversidad de las características tipo- morfológicas y la integración social, en el diseño de los tejidos residenciales;”. En realidad, se habla de arquitectura y estética, y se obliga a los instrumentos departamentales a través de una ley nacional, ya que en el texto no se habla de sugerencias. Además, la diversidad de características tipo- morfológicas constituyen una opción paisajística. Por lo tanto, por ejemplo, no se podría hacer un Mevir, ya que, tal como se establece, se debe promover la diversidad de tipologías. ¿Qué significa? Que se debe hacer una vivienda patio al lado de una dúplex, y otra tipo Mevir. Eso es lo que significa la diversidad tipo- morfológica; en realidad, cualquier arquitecto -comprendo que ustedes no lo son- lo entiende así.

SEÑORA PRESIDENTA.- De todos modos, somos seres racionales, y lo entendemos perfectamente.

SEÑOR LIGRONE FERNÁNDEZ (Pablo).- Lo que quiero decir es que lo tipo- morfológico se puede mezclar con lo que dice después en cuanto a la integración social. Entonces, me parece que es un despropósito -desde todo punto de vista- que una ley nacional le imponga a los departamentos, y a una disciplina riquísima, semejante cosa. En realidad, que esto se imponga a un instrumento departamental local para un área protegida, o para la caracterización paisajística de una zona, está bien, ya que está dentro de las potestades de los gobiernos departamentales, y los ciudadanos tienen la posibilidad de expresarse a favor o en contra, pero de esta forma ningún ciudadano podrá hacerlo.

En realidad, me parece que este proyecto de ley hace un énfasis, curiosamente exacerbado, condicionando a los gobiernos departamentales e incluyéndole una cantidad de exigencias y orientaciones con gran detalle, pero no en el sentido geográfico específico. Además, no lo hace con la propia directriz nacional, que remite todo a otros polígonos que vendrán y no cumplirán con la EAE, ya que está derogada desde el año pasado. Por lo tanto, esos programas nacionales no tendrán una Evaluación Ambiental Estratégica. Tampoco cumplirán con lo establecido en los artículos 23, 24 y 25, que son los que garantizan la participación de la gente en los procesos de elaboración de los instrumentos.

Entonces, me parece que esta norma -conjuntamente con la ley costera, sobre la que conversamos en otras oportunidades-, está distorsionando de tal forma lo que creó la Ley Nº 18.308, que será inaplicable; lo digo con total certeza. En realidad, tomando en cuenta las modificaciones realizadas desde la aprobación de dicha ley hasta ahora, ya está siendo extremadamente difícil aplicar determinadas cosas.

Por otra parte, en otras sesiones algunos señores diputados plantearon su preocupación por la forma de canalizar los proyectos de Mevir. En ese sentido, puedo decir que a través de la planificación se pueden canalizar en cualquier lado, ya que nunca se derogó la ley de centros poblados. O sea que se puede fundar un pueblo en cualquier lado, siempre y cuando se cumpla con un instrumento de ordenamiento territorial. Además, se pueden fundar en el campo; por supuesto que sí, porque ¿dónde se fundaría un pueblo, un Mevir, o cualquier otro, si no es en el campo?

En realidad, con la Ley Nº 18.308 nunca hubo problemas para construir un Mevir en cualquier lado; solo se debía cumplir, planificadamente, con una cantidad de exigencias técnicas, jurídicas, ambientales, de infraestructura, de voluntad política y de estrategia territorial que justificaran su construcción en determinado lugar.

Creo que la Ley Nº 18.308, que es un referente -en Uruguay, sin duda- en muchos países, se fue deteriorando y complejizando a lo largo de los años, aunque sigue siendo muy interesante. De todos modos, la eliminación de la EAE fue un golpe mortal, ya que se hizo con el fundamento de que el Poder Ejecutivo era el que la elaboraba y realizaba el instrumento. En realidad, si el problema era ser juez y parte, se debería haber remitido la Evaluación Ambiental Estratégica a un organismo que pudiera llevarla a cabo; sin duda, creo que no se debería haber eliminado, considerando que fue creada en la Unión Europea por los países que se precian de hacer las cosas bien, precisamente, para evaluar las políticas, los planes y los programas.

Por lo tanto, en Uruguay estamos totalmente desguarnecidos de Evaluación Ambiental Estratégica, sobre todo, para cuestiones nacionales.

Quedo a las órdenes de los señores diputados para cualquier consulta que quieran realizar.

SEÑOR AROCENA (José Andrés).- Quiero agradecer al arquitecto Ligrone Fernández por habernos acompañado el día de hoy.

Sin duda, su exposición ha sido muy ilustrativa.

Lamentablemente, debo retirarme debido a que tengo un compromiso partidario -estoy llegando tarde-, pero no podía perderme la exposición del arquitecto Ligrone Fernández, que ha sido muy detallada, clara y concisa, la que compartimos.

SEÑOR LIGRONE FERNÁNDEZ (Pablo).- Me alegra haber sido útil.

(Se retira de sala el señor representante José Andrés Arocena)

SEÑOR PÉREZ (Carlos Hugo).- Quisiera hacer algunas consultas.

En lo personal, desconozco cuánto han avanzado las directrices departamentales desde 2008 a la fecha. Por lo tanto, quisiera saber si el arquitecto Ligrone Fernández conoce los lineamientos de esas directrices, y si hay algún común denominador, sobre todo en relación al suelo rural.

Hago estas consultas porque no sé lo que se deroga en cuanto a las directrices departamentales.

SEÑOR LIGRONE FERNÁNDEZ (Pablo).- Las directrices departamentales abarcan el conjunto del departamento. Antes de la aprobación de la Ley Nº 18.308 se dudaba de la potestad que tenía un gobierno departamental de gobernar en el territorio rural. En realidad, siempre la tuvo -muchos lo sostuvieron-, pero después de la aprobación de la ley de ordenamiento territorial no hay dudas, porque dice que la planificación de todo el departamento, y también la rural, es potestad del gobierno departamental; no hay dudas con respecto a eso, ya que se dice varias veces en la ley.

A partir de ese momento, todas las directrices departamentales, que son variopintas, tienen contornos, mapas y definiciones relativas sobre qué priorizar, como es el caso de Canelones. Asimismo, las de San José tienen prioridades, porque ese departamento tiene un territorio muy rural, muy agropecuario, con lugares de alta productividad, sobre todo en el acuífero de Raigón. En realidad, hay definiciones muy concretas en cuanto a la paisajística, al tipo de producción y a los contornos en determinadas áreas. Por lo tanto, no solo debemos hablar de directrices departamentales, sino de planes regionales y microrregionales, que abarcan áreas que tienen una parte urbana, algunos enclaves suburbanos y áreas rurales. O sea que en eso hay profusa legislación; no diría que cubre la totalidad de los territorios de todos los departamentos, pero podemos decir que se han definido una cantidad de cosas.

Por esa razón, cité el caso de Canelones, porque una vez que todo está definido, si superpongo otra definición, por ejemplo, relativa a un tipo de agronegocio diferente, puedo barrer con todo un tejido social productivo, ya que priorizo una cosa con una óptica nacional, y otra con una óptica departamental.

Por lo tanto, si eso se maneja a nivel de un instrumento regional, o de otro en el que haya un acuerdo nacional- departamental, una cuota parte será aprobada por el gobierno departamental y todas las personas del departamento podrán opinar y participar, pero cuando el Poder Ejecutivo emite un decreto no hay caminos para eso. Por supuesto, siempre hay chance para manifestarse, pero debemos tener en cuenta que la norma prevé definiciones que acercan al pueblo a través de mecanismos de participación, pero que hay otras definiciones, geográficamente inespecíficas y de resorte general, que pueden ser tomadas de una manera más distante de la participación.

SEÑOR OLIVERA (Nicolás).- Quiero dar la bienvenida al arquitecto Ligrone Fernández, y realizar un par de consultas.

En realidad, prestamos atención a los comentarios realizados por el señor arquitecto en cuanto a lo vacuo de las directrices, o al contenido que deberían tener en función de lo que establece la ley de ordenamiento territorial, pero nosotros debemos tomar en cuenta la realidad, la que indica que hay voluntad del Poder Ejecutivo y de la mayoría del parlamento -por lo menos del que está representado en la Comisión- para aprobar las directrices.

Sin duda, la discusión está abierta, y creo que eso es bueno, ya que no solo pudimos opinar -que es nuestro derecho-, sino también hacer sugerencias, las que fueron bien atendidas por parte de la mayoría.

Por tanto, considerando que todos queremos que se apruebe lo mejor, o lo menos malo, quisiera saber cuán perniciosa podría ser la aprobación de este proyecto de ley si se le quitara el carácter vinculante y se limitara la posibilidad de que se fuera completando, a través de distintos instrumentos, como los programas.

Por otra parte, nosotros tenemos la visión -como línea estratégica- de que hay que incorporar el desarrollo nacional integral, en contraposición a orientar el desarrollo hacia Montevideo y la zona metropolitana. En

realidad, somos hombres del interior y padecemos la macrocefalia de este país.

En ese sentido, quisiera saber qué fórmulas, y qué variables podemos dejar plasmadas en el proyecto a fin de fomentar los proyectos de inversión, tanto públicos como privados. Me gustaría saber qué variables podríamos tener en cuenta, o qué formula podríamos utilizar, para orientar la inversión y el desarrollo. Es decir, qué variables podríamos tener en cuenta o qué fórmula podríamos utilizar para orientar esa inversión y ese desarrollo. Por ejemplo, distancia, población, PBI departamental, necesidades básicas insatisfechas. No sé si existe alguna variable o alguna fórmula que propenda al desarrollo integral y no a seguir generando las inequidades que se dan actualmente.

SEÑOR LIGRONE FERNÁNDEZ (Pablo).- Sugeriría modificar lo que refiere al carácter vinculante.

Por otro lado, se debería eliminar la posibilidad de que dentro de esos instrumentos se encuentren los programas nacionales de ordenamiento territorial. Además, se debería modificar la categorización de suelos que se le quiere dar a los Mevir, ya que va a generar problemas si eso pasa a suburbano. Tendrían que ser urbanos.

Coincido con que el énfasis puesto solamente en el área metropolitana no tiene sustento, más allá del sustento ideológico en el sentido de generar mayor acumulación macrocefálica.

Personalmente, vincularía los estímulos a que refiere el artículo Artículo 38 que dice: "[…] podrán concederse cuando éstas se ubiquen en los perímetros o áreas de uso preferente […]" Creo que podrían incentivarse aquellas actividades que estén insertas en instrumentos de ordenamiento territorial. Eso es lo que debería hacerse. Es decir, cuando en forma planificada un departamento, por sí o con la concurrencia del gobierno nacional, decide promover áreas de desarrollo -cosa que es totalmente legítimo y esta previsto en la ley de ordenamiento territorial- haya incentivos, y que los productores o empresarios que se ubiquen en ese lugar gocen de esos incentivos. En realidad, las áreas de uso preferente son una zonificación de uso del Poder Ejecutivo, cosa que es totalmente distorsiva. En definitiva, lo que se pretende y es legítimo, es la racionalidad en que algo que esté planificado, se fomente. Eso está bárbaro. Eso lo tienen los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales. Por lo tanto, modificaría la redacción del artículo 38 y pondría "concederse cuando éstas se ubiquen en zonas definidas por los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales", que son los que tienen la potestad de decir aquí una cosa y acá, otra.

En el artículo 31, se refiere a: "b) la localización con la característica de enclave suburbano de la vivienda rural […]", y no es así. Pondría con la característica de urbano, de un pueblo. La palabra "enclave" está mal, porque refiere a un recinto físicamente cerrado con uno o dos ingresos controlados, que es lo que la ley entendió que debía formularse por eso en la categorización de suelo.

En el artículo 29 indica: "e) Establecer como áreas de uso preferente forestal aquellas que se hayan definido como Áreas de Prioridad Forestal en la Ley Nº 15.939 de 28 de diciembre de 1987 y sus decretos reglamentarios vigentes así como aquellas que a futuro se definan en el ámbito de dicha ley". Esto no corresponde. Yo pondría "así como aquellas que se planifiquen por los instrumentos de ordenamiento territorial", excluyendo los programas nacionales. Ahí sí nos aseguramos que hay una cosa planificada.

El espíritu de muchas cosas de estas tiene que ver con que a determinado potencial de suelo, corresponda determinado tipo de uso. Esa es una racionalidad que es interesante desde el punto de vista agronómico y general.

No podemos desprender estas cosas de los procesos de elaboración de instrumentos departamentales porque es ahí donde el pueblo puede ejercer sus derechos, en los otros no puede hacerlo. Puede ejercerlos a través de las elecciones, pero no en la participación, que es la que está prevista en esa elaboración.

En el artículo 28 le bajaría el alcance al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial. Este Comité está previsto en la ley de ordenamiento para descomprimir conflictos entre el Gobierno nacional y el departamental para casos excepcionales. Pero creo que empoderar más al Comité Nacional donde están subrepresentados los gobiernos departamentales, no sería conveniente.

En el artículo 26 hay una contradicción, dice: “Los instrumentos de ordenamiento territorial deberán facilitar la localización de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos en suelo categoría urbana y suburbana […]” No: en el suelo de categoría suburbana, lo que son enclaves suburbanos para industrias, equipamientos privados, los espacios públicos no entran, o entran a fórceps. Acá hay una contradicción vinculada con la categorización de suelos y el régimen de los mismos.

Se dice que determinadas actividades estratégicas nacionales deben ser tomados por los instrumentos departamentales, y eso es tan genérico y futuro que es insostenible. Si estuvieran definidos en una ley específicamente y hubieran tenido su evaluación ambiental estratégica, estaba dentro de la lógica, porque se sabe concretamente. Se estará de acuerdo o no. No estamos discutiendo si nos parece bien o mal un puerto de aguas profundas en el este. Lo que estamos diciendo es que no está planteado así; tampoco el bypass con la vía férrea brasilera, por ejemplo.

Me parece que lo que hay que quitar son las áreas de uso preferente vinculadas a programas nacionales, porque zonificación no solo se puede hacer, sino que está prevista en la ley de ordenamiento territorial y en la jerga de la ley se llama subcategorías. Modestamente pienso que con media docena de cosas se puede lograr el objetivo planteado.

Les agradezco la invitación y quedo a las órdenes.

SEÑORA PRESIDENTA.- Le agradecemos la visita.

Se levanta la reunión.